Pour un gouvernement responsable

Un guide à l'intention des ministres

2006

Canada

POUR UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE

Un guide à l'intention des ministres

2006

Pour un gouvernement responsable : un guide à l'intention des ministres énonce les principes de base associés au rôle et aux responsabilités des ministres dans le système de gouvernement parlementaire responsable qui est le nôtre. Il traite du fondement de la responsabilité ministérielle, à la fois individuelle et collective, de même que des relations des ministres avec le Premier ministre et le Cabinet, de leurs portefeuilles et du Parlement. Il passe en revue les normes de conduite attendues des ministres et toute une série de questions administratives, procédurales et institutionnelles. Sur la question essentielle du comportement éthique, les ministres doivent connaître à fond le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.*

Table des matières

Message à l'intention des ministres iii

Avant-propos v

I La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte 1
1. La responsabilité ministérielle individuelle 1
2. La responsabilité ministérielle collective 2
3. La responsabilisation ministérielle et l'obligation de rendre compte 3

II Responsabilités de portefeuille et appui 5
1. Pouvoirs, devoirs et fonctions 5
2. La gestion intégrée du portefeuille 6
3. Égalité des ministres et fonctions au sein d'autres portefeuilles 8
4. Les secrétaires parlementaires 9
5. Les sous-ministres 11
6. Les fonctionnaires au sein des ministères 13
7. Les organes non ministériels 13
8. Les ministres suppléants 14

III Relations des ministres avec le Parlement 15
1. Les fonctions des ministres à la Chambre 15
2. Les fonctions des ministres au Sénat 19
3. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères 19

IV Consultation et coordination 23
1. Les organismes centraux 23
a) Le Bureau du Conseil privé 23
b) Le ministère des Finances 24
c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor 24
d) Autres ministères 24
2. Le Cabinet du Premier ministre 25
3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales et la coordination régionale 25
4. Les nominations 26
5. Les communications et les annonces publiques 27

V Normes de conduite 29
1. La conduite des ministres 29
2. Les conflits d'intérêts 29
3. Les relations avec l'appareil judiciaire et les autres organismes gouvernementaux 30
4. Invitations 32

VI Questions administratives 33
1. Le cabinet et le personnel politique des ministres 33
2. La sécurité 34
3. Les documents du Cabinet et des ministères et les documents personnels 35
4. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels 35

5. La gestion financière et des ressources 37
6. La coordination des voyages ministériels 38
7. Les distinctions honorifiques étrangères 39

Annexe A Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif 41
1. La Couronne, le Gouverneur général et le Conseil privé de la Reine pour le Canada 41
2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre 42
3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le gouverneur en conseil 44
4. Les ministres et la loi 45

Annexe B Le processus décisionnel du Cabinet 47
1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet 47
2. Le processus décisionnel et la procédure 49
a) Les cadres stratégique et financier 49
b) Le processus 49
3. Le programme législatif 50
4. Le Cabinet et ses comités 50
5. Les décrets 52
6. Les mécanismes financiers 52

Annexe C Les nominations 55

Annexe D Les documents du Cabinet, institutionnels et personnels 57

Annexe E Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires 61

Annexe F Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'État 63

106-02377/

PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

Message à l'intention des ministres

Les Canadiennes et les Canadiens comptent sur le gouvernement pour que les institutions et les personnes qui les gouvernent prennent l'entière responsabilité des politiques qu'ils adoptent et des mesures qu'ils prennent. Autrement dit, nous devons observer les normes les plus strictes de probité et de comportement éthique. Cela suppose en outre la transformation de la culture du gouvernement en fonction des nouvelles attentes des Canadiennes et Canadiens. Pour que ces derniers aient confiance dans leurs institutions et représentants politiques, et soient vraiment associés à la vie politique de la nation, le gouvernement doit reconnaître que l'imputabilité n'est ni une concession ni une série de règles à observer, mais plutôt l'essence même de son rôle en tant qu'instrument par lequel les Canadiennes et les Canadiens se gouvernent.

Dans le système de gouvernement du Canada, c'est au sein du Parlement, dont la tâche primordiale est de demander des comptes au gouvernement, que se manifestent au plus haut point les principes d'imputabilité. Le principal souci d'un ministre est donc sa responsabilité et les comptes qu'il doit rendre au Parlement, dans le respect et l'appui du processus parlementaire.

En tant que ministre, on s'attend à ce que vous renforciez l'efficacité du Parlement en portant une grande attention à vos fonctions parlementaires. Votre présence au Parlement doit être caractérisée par une démarche constructive et la plus haute intégrité afin d'obtenir la coopération de vos collègues et le respect de tous les Canadiennes et Canadiens.

Notre gouvernement a également un autre but, qui favorisera par ailleurs la transparence et la responsabilité devant le Parlement, celui de rationaliser et de simplifier l'exécutif, à commencer par le Conseil des ministres. Nous aurons un Cabinet plus restreint, dont tous les membres seront égaux. Tous les membres du Conseil des ministres feront partie du Cabinet et auront le statut de ministre à part entière. Les secrétaires parlementaires se concentreront sur leurs responsabilités parlementaires et ne seront pas membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada. En outre, nous avons renforcé le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Nous avons aussi renforcé le présent Guide, par exemple en

expliquant de façon plus détaillée et plus claire les rapports entre le personnel exonéré et les fonctionnaires, ainsi que la responsabilité ministérielle pour les organisations non ministérielles relevant du ministre.

Pour un gouvernement responsable : un guide à l'intention des ministres énonce les principes fondamentaux de notre système de gouvernement responsable basé sur la responsabilité ministérielle et donne des conseils pratiques pour l'exécution de vos fonctions officielles. La conduite des ministres devrait se caractériser par les principes suivants :

- Les ministres doivent agir avec intégrité. Pour assurer la confiance du public, non seulement dans notre gouvernement, mais dans les gouvernements en général, les ministres doivent observer les normes les plus élevées d'honnêteté et d'impartialité. Tant l'exécution de vos fonctions officielles que l'organisation de vos affaires privées doivent pouvoir soutenir l'examen du public le plus minutieux.

- Les ministres sont responsables de la gestion saine et absolument intègre de leur ministère. Ils doivent assumer les responsabilités de leur portefeuille en tenant soigneusement compte des fonctions et pouvoirs particuliers qui leur sont attribués par législation et par conventions.

- Les ministres sont comptables devant le Parlement de l'utilisation de tous les pouvoirs qui leurs sont confiés. Cela exige qu'ils portent une attention constante à leurs fonctions parlementaires, y compris leur présence au Parlement pour répondre honnêtement et exactement aux questions qui leur sont posées dans leurs domaines de compétence. Ils doivent en outre prendre, au besoin et dans les limites de leurs pouvoirs, des mesures pour régler tout problème qui pourrait surgir dans leur portefeuille. S'ils commettent par inadvertance une erreur en répondant à une question au Parlement, ils doivent prendre des mesures correctives dans les meilleurs délais.

- Les ministres sont tenus par leur serment à titre de conseillers privés. Ce serment reflète une convention centrale du gouvernement parlementaire, la solidarité ministérielle, par laquelle les ministres partagent collectivement la responsabilité des actes que pose le gouvernement et parlent d'une seule voix au Parlement et aux Canadiennes et Canadiens. Cela exige des discussions franches au Cabinet et le caractère confidentiel des décisions qui y sont prises.

- Les ministres doivent respecter le caractère non partisan de la Fonction publique du Canada et ne pas associer les fonctionnaires à des travaux qui ne correspondent pas à leur rôle. De cette façon, les gouvernements successifs peuvent être sûrs que la fonction publique leur fournira l'appui dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions et mandat ministériels sans égard aux opinions politiques.

Le présent Guide servira d'outil de référence important dans les efforts que nous déployons pour promouvoir une culture de responsabilité pour tous les actes que nous posons. Vous aurez d'autres sources importantes d'appui, y compris les sous-ministres. En dernière analyse toutefois, aucun document ni règle ne peuvent remplacer la nécessité d'aborder vos responsabilités avec le plus haut degré de jugement et de responsabilité.

Stephen Harper
Premier ministre du Canada

Avant-propos

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du Premier ministre et des ministres. Sont également énoncés les principes clés du gouvernement responsable au Canada. Ces renseignements essentiels aideront les membres du Conseil des ministres à appuyer individuellement et collectivement le Premier ministre dans la gestion du gouvernement du Canada. Le guide expose également les fonctions et les responsabilités des secrétaires parlementaires. Les ministres souhaitant obtenir de plus amples renseignements ou des conseils sur le contenu de ce guide peuvent consulter le greffier du Conseil privé ou leur sous-ministre. Ce document a été préparé par le Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé, qui est chargé de seconder le greffier du Conseil privé et les sous-ministres en leur fournissant des avis sur les questions abordées dans ce guide.

I

La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte

Le Premier ministre choisit les ministres de la Couronne et peut demander leur démission à n'importe quel moment. L'ensemble des membres du Conseil des ministres aide le gouvernement à s'acquitter de son mandat. La politique du gouvernement est arrêtée par le Cabinet, qui se compose de ces mêmes ministres.

Les ministres de la Couronne doivent rendre compte au Premier ministre et au Parlement à deux égards fondamentaux :

- à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille que leur a confié le Premier ministre;
- à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et à ses décisions.

La responsabilité ministérielle individuelle et collective est un principe essentiel qui guide l'action du gouvernement de Cabinet au Canada, et elle est au cœur des normes de conduite des ministres[1].

I.1. La responsabilité ministérielle individuelle

Le Parlement confère des pouvoirs aux ministres au moyen des lois qu'il adopte et qui énoncent les devoirs et fonctions établissant leur responsabilité individuelle. Outre ces lois habilitantes, des conventions « non écrites », ou précédents, dictent aux ministres la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités et rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs statutaires.

Outre les pouvoirs qui leur sont conférés par le Parlement, les ministres peuvent se voir confier d'autres responsabilités par le Premier ministre. Les ministres sont responsables devant le Parlement de l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi ou autrement.

---

[1] Voir *La responsabilité constitutionnelle*, Bureau du Conseil privé, 1993, pour de plus amples détails.

I.2. La responsabilité ministérielle collective

Tous les membres du Conseil des ministres partagent la responsabilité collective d'exécuter le programme gouvernemental arrêté par le Cabinet. Ils sont donc appelés à collaborer étroitement avec leurs collègues du Cabinet. Ce principe est à la base même de la convention constitutionnelle tacite dite de la solidarité ministérielle. Il est également essentiel, dans un gouvernement de Cabinet, que les communications avec le Parlement et avec le public soient coordonnées et cohérentes.

Les politiques présentées au Parlement et au public doivent être arrêtées d'un commun accord par l'ensemble du Cabinet. Les ministres ne peuvent se dissocier des décisions prises par leurs collègues du Cabinet ni les désavouer, à moins de démissionner du Cabinet.

La solidarité ministérielle est renforcée par le serment de conseiller privé, qui oblige les ministres à exprimer leur opinion lors de la prise des décisions et à respecter rigoureusement la confidentialité du processus décisionnel du Cabinet.

Les ministres prennent aussi les décisions collectivement pour des raisons d'ordre pratique. Dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre les objectifs du gouvernement, les ministres peuvent avoir des responsabilités qui se recoupent ou qui ont des incidences sur celles d'autres ministres. La complexité de plus en plus grande des enjeux abordés oblige le gouvernement, s'il veut atteindre ses objectifs, à examiner les projets de politiques et de programmes les uns par rapport aux autres. Les ministres ont en outre la responsabilité de faire valoir les points de vue et les intérêts différents de leurs régions respectives, qui débordent inévitablement la répartition des activités gouvernementales entre les ministères.

De plus, les ministres doivent partager le temps parlementaire et les ressources financières du Trésor, choses qui sont toutes deux limitées. Seul un nombre relativement restreint de grandes initiatives peuvent être menées de front. Le programme d'action global du gouvernement empiète donc forcément sur les objectifs du portefeuille de chaque ministre. Les ministres doivent travailler en étroite collaboration afin que leurs objectifs soient pris en considération dans le contexte global du programme gouvernemental.

I.3. La responsabilisation ministérielle et l'obligation de rendre compte

Pour assurer un bon gouvernement à la population du Canada, les ministres sont *responsables devant le Parlement* et doivent répondre de l'exercice des pouvoirs dont ils sont investis en vertu de la loi ou autrement. Ils doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de ces pouvoirs, en accepter la

responsabilité et en répondre. La question de savoir si un ministre a exercé ses pouvoirs de manière responsable est une affaire de jugement politique de la part du Parlement. Le Premier ministre a la prérogative de mesurer les conséquences et de réaffirmer son appui pour le ministre en cause, ou de lui demander de démissionner.

Les ministres sont aussi soumis à l'*obligation de rendre compte au Parlement*, c'est-à-dire lui fournir de l'information sur l'exercice des pouvoirs conférés aux organismes qui lui rendent compte par leur entremise. Au moment de fournir cette information, ils doivent prendre en compte toutes les conséquences, dont la protection légitime des renseignements personnels et les pouvoirs qui leur sont attribués par la loi à l'égard de ces organismes. La fonction publique appuie les ministres en leur fournissant les renseignements nécessaires pour répondre au Parlement.

II

Responsabilités de portefeuille et appui

Lorsqu'il nomme un ministre à la tête d'un portefeuille, le Premier ministre peut lui assigner un large éventail de responsabilités allant de ses pouvoirs, devoirs et fonctions ministériels immédiats à d'autres missions ou rôles spéciaux. Les ministres sont secondés par un sous-ministre et par les fonctionnaires de leur ministère dans l'exercice des pouvoirs que leur confère le Parlement et dans la mise en œuvre des décisions du Cabinet. On leur fournit en outre les ressources nécessaires pour engager personnellement du personnel exonéré[2] qui les aide dans leur travail d'ordre politique et ayant trait à leur circonscription.

De par son rôle de chef du gouvernement, le Premier ministre est responsable de la bonne marche de l'ensemble du gouvernement. Appelé souvent à répondre des activités de tous les ministères et organismes devant la Chambre des communes, il lui arrive de s'engager dans des dossiers qui relèvent de certains ministres.

Le présent chapitre décrit le cadre et la gestion des portefeuilles ministériels ainsi que les ressources de la fonction publique qui sont mises à la disposition des ministres.

II.1. Pouvoirs, devoirs et fonctions

Les *pouvoirs, devoirs et fonctions* du ministère sont conférés aux ministres par la loi. Ceux-ci en délèguent normalement un grand nombre à leur sous-ministre et aux fonctionnaires qui agissent en leur nom. Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris les actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non. En pratique, cela signifie qu'en cas d'erreurs ou de fautes commises par des fonctionnaires de leur portefeuille, il incombe aux ministres de prendre rapidement les mesures nécessaires pour y remédier et de donner au Parlement l'assurance que les mesures correctives suffiront à éviter que la situation ne se répète.

Les responsabilités d'un ministre peuvent s'étendre à divers organismes non ministériels, comme les sociétés d'État ou les tribunaux.

---

[2] Voir au chapitre VI la section 1 sur le personnel exonéré.

Les pouvoirs et responsabilités des ministres à l'égard des organes de leur portefeuille varient en fonction de la loi habilitante.

Le Premier ministre peut confier des responsabilités additionnelles à un ministre, au moyen d'un décret[3] ou d'une désignation effectuée par lui (par exemple, des responsabilités politiques régionales). Les responsabilités ministérielles peuvent donc englober une vaste gamme d'activités, dont certaines découlent d'une loi, et d'autres, de directives particulières du Premier ministre.

II.2. La gestion intégrée du portefeuille

La qualité des programmes et services fournis conformément aux objectifs gouvernementaux dépend largement de la capacité des ministres à gérer leurs portefeuilles respectifs de façon intégrée. Ces portefeuilles sont organisés de manière à réunir les organes à vocation semblable. Les ministres doivent faire en sorte que tous les acteurs et organes relevant de leur portefeuille travaillent ensemble de façon cohérente, tout en respectant les divers degrés d'indépendance nécessaires.

Dans certains cas, le Premier ministre peut confier à un ministre des fonctions additionnelles au sein du portefeuille d'un autre ministre. En pareil cas, le ministre titulaire est responsable de l'ensemble du portefeuille et toute disposition prise à l'égard de la gestion du portefeuille doit respecter entièrement toutes les responsabilités et obligations de rendre des comptes que la loi impose aux ministres. Le ou les ministres du portefeuille peuvent également recevoir l'aide d'un ou plusieurs secrétaires parlementaires nommés à cette fin. Ces ministres et secrétaires parlementaires doivent travailler de concert afin d'assurer le fonctionnement coordonné et intégré du portefeuille.

Le portefeuille, les acteurs qui y sont nommés et ses organisations doivent former une équipe. Les portefeuilles sont différents les uns des autres et peuvent comprendre divers organes :

- un ministère ayant un rôle à jouer dans l'orientation des politiques et des lois et, dans certains cas, pouvant offrir des services;
- des organismes de service œuvrant dans le cadre des politiques et des lois du gouvernement, et en fonction d'un plan d'activités;
- des tribunaux administratifs indépendants chargés de rendre des décisions et d'entendre des appels;

---

[3] Voir à l'annexe B la section 5 sur les décrets.

- des sociétés d'État offrant des services spécifiques sur une base commerciale.

Toutes les organisations diffèrent les unes des autres de par leurs mandats, leurs structures et leurs rapports avec le ministre titulaire. Par contre, elles fournissent toutes des services aux Canadiennes et Canadiens et relèvent d'un ministre ou rendent des comptes au Parlement par l'entremise de celui-ci.

Fondée sur les pouvoirs exercés conformément à la loi sous la direction du ministre et grâce au rôle de dirigeant que lui confère le Premier ministre, la gestion intégrée du portefeuille a pour but de faire en sorte que tous les acteurs et toutes les organisations travaillent ensemble de la façon la plus efficace possible. Le ministre doit diriger le portefeuille de manière à en assurer la bonne gouvernance, à coordonner de façon cohérente les politiques, les lois et les programmes, à offrir une excellente prestation de programmes et de services et à rendre compte publiquement des activités de tout le portefeuille par l'entremise du Parlement.

Le sous-ministre, en tant que fonctionnaire et principale source de soutien et de conseils stratégiques du ministre, est censé conseiller ce dernier sur toutes les questions relevant de sa compétence. Il joue un rôle clé à l'égard de la coordination des politiques, et de la cohérence des activités et des comptes que rendent les organes du portefeuille. Les sous-ministres sont en mesure de conseiller les ministres sur les moyens qu'il convient de prendre pour assurer l'intégration des activités de leur portefeuille, dans le respect des exigences et des mandats prescrits par la loi. Selon le portefeuille où il est affecté, le sous-ministre peut se voir attribuer certaines responsabilités précises par le ministre. Dans ce cas, il est important que ce dernier transmette des directives claires à tous les chefs d'organismes au sujet de ses attentes concernant le rôle du sous-ministre relativement à l'intégration au sein du portefeuille.

Les chefs des organismes et des sociétés d'État doivent rechercher les occasions de contribuer au fonctionnement global du portefeuille, sans compromettre leur indépendance et l'autonomie de gestion nécessaire à leur organisme. Les ministres doivent veiller à ce qu'il soit tenu compte des points de vue de ces organismes dans le processus d'élaboration des politiques du portefeuille.

II.3. Égalité des ministres et fonctions au sein d'autres portefeuilles

Tous les membres du Conseil des ministres sont membres du Cabinet et ont le statut de ministre à part entière. Dans certains cas, le Premier ministre peut confier à un ministre des fonctions additionnelles au sein du portefeuille d'un autre ministre. Le ministre titulaire est responsable de l'ensemble du portefeuille.

II.4. Les secrétaires parlementaires

Choisis par le Premier ministre, les secrétaires parlementaires sont chargés d'aider les ministres. Ils constituent une ressource clé dans le portefeuille du ministre, et ils contribuent à part entière aux travaux du gouvernement. Leur mandat est établi dans une lettre du Premier ministre, et ils s'acquittent de leurs responsabilités en se conformant aux cadres de politique et de programme établis par le ministre. Ils peuvent en outre être appelés à prêter main-forte à d'autres ministres du portefeuille.

Il incombe généralement au secrétaire parlementaire d'aider le ministre à s'acquitter de ses responsabilités parlementaires, publiques et ministérielles, de la façon suivante :

Tâches relatives à la Chambre et au public

- Les secrétaires parlementaires constituent un lien essentiel entre les ministres et le Parlement. Ils aident les ministres à demeurer en contact avec les sénateurs et les députés de façon à promouvoir l'efficacité du processus décisionnel du Parlement et à contribuer à l'élaboration du programme législatif. Ils assurent une liaison essentielle au sein du caucus et dans l'ensemble de la Chambre des communes et de ses comités. Dans ceux-ci, ils aident à diffuser l'information en provenance des ministères et peuvent être appelés à planifier, de concert avec les présidents de comité, la comparution de ministres et de fonctionnaires et ainsi assurer un dialogue constructif. Ils sont censés faciliter la comparution des représentants des ministères en faisant valoir le point de vue du ministre et en tentant de régler les questions politiques pouvant surgir. En ce qui a trait aux affaires émanant des députés, les secrétaires parlementaires constituent le lien entre le caucus et le ministre, et peuvent également faciliter le travail avec les ministères en ce qui concerne les affaires émanant des députés que le gouvernement décide d'appuyer. En l'absence du ministre, les secrétaires parlementaires peuvent aussi être appelés à intervenir à la Période des questions, quoiqu'il revient davantage au ministre suppléant de répondre aux questions particulièrement délicates. En outre, comme ils relèvent d'un ministre, les secrétaires parlementaires ne déposent pas eux-mêmes de projets de loi ou de motions d'initiative parlementaire.

Tâches relatives au ministère

- Dans une lettre de mandat, le Premier ministre peut charger les secrétaires parlementaires de s'occuper de certaines priorités relatives aux politiques, et ceux-ci doivent jouer un rôle actif et contribuer de façon stratégique à l'élaboration des politiques. Les ministres peuvent leur déléguer des tâches spécifiques à l'égard de l'élaboration d'un projet de politique du ministère. Le ministre demeure responsable et doit rendre des comptes quant à la direction des fonctionnaires et des ressources du ministère, et conserve le pouvoir de prendre des mesures ministérielles. Il incombe aussi aux secrétaires parlementaires d'aider à assurer la liaison entre les comités parlementaires et la fonction publique.

Les secrétaires parlementaires sont assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le commissaire à l'éthique et le Bureau du Conseil privé peuvent fournir de plus amples renseignements sur le Code. Ils sont aussi assujettis au *Code régissant les conflits d'ntérêts des députés de la Chambre des communes*. De plus amples renseignements concernant ce code peuvent être obtenus en contactant le commissaire à l'étique.

II.5. Les sous-ministres

Les sous-ministres sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux. Ils sont choisis et affectés par le Premier ministre, sur la recommandation du greffier du Conseil privé, et nommés par le gouverneur en conseil[4]. Leur rôle consiste à fournir un appui spécialisé et les meilleurs conseils possibles aux ministres pour leur permettre de s'acquitter des responsabilités de leur portefeuille, et à assurer la gestion quotidienne du ministère au nom de leur ministre. Les sous-ministres n'ont pas cependant d'autorité directe sur les organes du portefeuille autres que le ministère proprement dit. Ils doivent gérer une série d'obligations de rendre compte à la fois multiples et complexes qui découlent des divers pouvoirs, autorisations et responsabilités liés au poste.

Les sous-ministres ont un large éventail de responsabilités qui comprennent notamment la prestation de conseils sur les politiques, l'exécution des programmes, la gestion interne du ministère et la coordination interministérielle. Dans le cadre de leurs fonctions, ils ont le devoir fondamental d'appuyer la responsabilité tant individuelle que

---

[4] Voir à l'annexe A la section 3 sur la définition du terme gouverneur en conseil.

collective de leur ministre. Tout sous-ministre doit rendre des comptes quotidiennement à son ministre, et la collaboration entre les deux est fondamentale. Les conseils prodigués par les sous-ministres à leur ministre doivent être objectifs et conformes à la loi. En cas de conflit entre les instructions du ministre et la loi, celle-ci l'emporte.

Le Premier ministre est responsable de l'unité et de l'orientation du Conseil des ministres et des politiques gouvernementales. En raison de leur participation à la gestion collective du gouvernement, les sous-ministres doivent également répondre au Premier ministre de l'application des politiques du Conseil des ministres dans son ensemble ainsi que du respect des exigences du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Cela les oblige à s'assurer que des consultations interministérielles ont lieu chaque fois qu'une question concerne plusieurs ministères. À ce titre, les sous-ministres doivent tenir le greffier du Conseil privé au courant de toute question qu'ils jugent assez importante pour influer sur leurs responsabilités ou sur celles de leur ministre. Si la question est suffisamment importante, le greffier du Conseil privé en informera le Premier ministre.

De façon générale, les sous-ministres ont également l'obligation de rendre des comptes au Conseil du Trésor en ce qui a trait à la capacité de gestion et au rendement global de leur ministère. Pour s'acquitter de cette obligation et veiller à ce que le rendement fasse l'objet d'un examen régulier, ils doivent mettre en œuvre le Cadre de gestion et de responsabilisation élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, le contrôleur général du Canada établit des obligations de rendre compte des dépenses des ministères, et les sous-ministres et les contrôleurs ministériels doivent faire en sorte que toutes les exigences ayant trait à la planification, au contrôle et à la surveillance des dépenses soient respectées, y compris dans le cadre de l'élaboration des projets de politique.

L'obligation de rendre des comptes et les responsabilités des sous-ministres sont exposées de façon détaillée dans le *Guide du sous-ministre*, un complément au présent document.

II.6. Les fonctionnaires au sein des ministères

Le ministère relève du ministre qui en a la charge par l'intermédiaire du sous-ministre, suivant un axe hiérarchique clair. Les sous-ministres sont choisis par le Premier ministre, tandis que les sous-ministres adjoints, les autres cadres supérieurs et les fonctionnaires sont nommés conformément aux conditions fixées par la Commission de la fonction publique. Les fonctionnaires sont responsables, par le l'intermédiaire des sous-ministres, envers leur ministre, mais ce sont les ministres qui sont responsables devant le Parlement.

Les fonctionnaires fédéraux doivent respecter les lois du Canada

dans leur travail et sont censés préserver la tradition de neutralité politique de la fonction publique. Cela leur permet de toujours offrir des conseils professionnels, francs et honnêtes. On ne peut en aucun cas demander aux fonctionnaires des ministères de participer à des activités politiques partisanes. Il est noté dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, publié par le Conseil du Trésor, que les ministres ont la responsabilité de maintenir la confiance du public à l'égard de l'intégrité de la gestion et des activités au sein de leur ministère. Ils ont aussi l'obligation de garder la fonction publique impartiale et non partisane et de maintenir sa capacité de fournir des conseils professionnels de façon franche et directe.

II.7. Les organes non ministériels

La plupart des ministres ont la responsabilité de plusieurs organismes tels que des sociétés d'État ou des établissements publics, des organismes gouvernementaux, des commissions, des tribunaux et des conseils. Le degré de contrôle et de responsabilité des ministres à l'égard des organes non ministériels est établi dans les lois qui les ont instaurés. Si les ministres ont l'obligation d'entretenir une relation d'indépendance avec les organes non ministériels, ils doivent tout de même leur donner des orientations générales touchant les objectifs et les attentes du gouvernement. *Les ministres doivent connaître leurs responsabilités de façon détaillée, ainsi que les limites de leurs pouvoirs à l'égard de ces organes.* Ils peuvent compter sur les conseils de leurs sous-ministres à ce sujet, particulièrement dans le contexte de la gestion intégrée du portefeuille.

La nature de la relation entre un ministre et un tribunal administratif appelé à rendre des décisions indépendantes ou à exercer des fonctions quasi judiciaires est particulièrement délicate. Les ministres ne peuvent s'ingérer dans les décisions de ces organismes. On trouvera à l'annexe E des directives touchant les rapports des ministres avec les tribunaux quasi judiciaires, et à l'annexe F, des lignes directrices concernant les sociétés d'État.

Les dirigeants d'organismes non ministériels sont nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre responsable, après que celui-ci a consulté le Premier ministre. Leurs responsabilités et leurs fonctions, et celles du ministre compétent, varient selon la loi constitutive de chacun. Le ministre responsable doit rendre compte de l'efficacité générale des sociétés d'État comprises dans son portefeuille, par opposition à leurs activités courantes. Bien que leur niveau d'indépendance par rapport au titulaire du portefeuille puisse varier, tous les organismes non ministériels doivent rendre compte au Parlement. Lorsque les dirigeants de ces organismes et leurs employés comparaissent devant des comités parlementaires, ils le font en conformité avec les principes de la responsabilité ministérielle et de la neutralité politique des fonctionnaires. De nombreux organismes non

ministériels sont tenus de faire rapport annuellement de leurs réalisations et de leur planification au Parlement, par l'entremise de leur ministre désigné.

II.8. Les ministres suppléants

Le Premier ministre dresse une liste permanente de ministres suppléants et substituts qui assument des responsabilités supplémentaires lorsque leurs collègues sont incapables de remplir leurs fonctions. Cette liste est officialisée par décret. Le Premier ministre peut suppléer tout ministre, mais il le fait seulement, en règle générale, lorsque ni le ministre suppléant ni son substitut ne sont disponibles.

Les ministres qui agissent au nom d'un collègue peuvent exercer les pleins pouvoirs de ce dernier, mais il leur est conseillé de ne prendre aucune décision majeure en l'absence temporaire du titulaire. En cas d'urgence, ils consultent habituellement le ministre, le Premier ministre ou d'autres collègues du Cabinet, selon le cas.

III

Relations des ministres avec le Parlement

Dans notre système de gouvernement, le Parlement est l'institution suprême de la responsabilité démocratique. L'obligation des ministres de rendre compte de façon claire au Parlement est un élément fondamental du gouvernement responsable[5], et donne aux Canadiennes et Canadiens l'assurance que leur gouvernement agit avec ouverture, intégrité et transparence. Un Parlement qui prend des décisions doit pouvoir compter sur des parlementaires disposant des informations et des outils nécessaires pour promouvoir les intérêts de leurs régions et tenir le gouvernement responsable de ses décisions. Le Premier ministre veut que les ministres fassent tout le nécessaire pour que le Parlement et ses comités soient au fait des priorités, des plans de dépenses et des impératifs de gestion des ministères, par exemple en se présentant devant les comités parlementaires, au besoin. Il s'attend à ce que les ministres sondent les parlementaires et les comités sur les plans et priorités futurs, et prennent le temps de consulter et de mobiliser leurs collègues au Parlement, afin d'obtenir leur appui. Cette façon de faire est essentielle à l'alignement de la volonté exprimée par le public et de l'objectif poursuivi par le gouvernement.

Selon la convention de gouvernement responsable, le Parlement confère le pouvoir exécutif aux ministres à la condition qu'ils lui rendent compte de leurs actes et de ceux des fonctionnaires qui relèvent d'eux. L'examen des dépenses par le Parlement est un élément clé de cette obligation. La loi constitutive du ministère et celle de tout autre organisme relevant de son autorité établissent en général la sphère de responsabilité du ministre.

III.1. Les fonctions des ministres à la Chambre

Les travaux quotidiens de la Chambre des communes sont la clé de l'efficacité du gouvernement. En conséquence, le Premier ministre s'attend à ce que les ministres accordent une très haute priorité à leurs fonctions à la Chambre. Celles-ci englobent les activités suivantes :

---

[5]On trouvera au chapitre 1 et à l'annexe A des renseignements supplémentaires sur le gouvernement responsable.

- *Présence quotidienne à la période de questions.* Toute absence doit être autorisée à l'avance par le Cabinet du Premier ministre avant la prise d'autres engagements. Si un ministre doit s'absenter, un autre ministre ou un secrétaire parlementaire est désigné pour répondre en son nom.

- *Présence.* La présence à d'autres moments déterminés est requise, selon le calendrier des *périodes de service obligatoire* établi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre les dispositions nécessaires pour se faire remplacer s'il doit s'absenter et d'en informer le leader du gouvernement à la Chambre des communes et le whip en chef du gouvernement.

- *Défense de projets de loi.* Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres pilotent leurs propres projets de loi à la Chambre et comparaissent devant les comités parlementaires de la Chambre et du Sénat, au besoin. Pour mener à bien son programme législatif, le gouvernement exigera que les députés du gouvernement appuient la position du gouvernement dans le cas des votes de confiance, qui incluent des questions d'importance fondamentale pour le gouvernement, en particulier le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses, le budget et les éléments prioritaires du programme d'action du gouvernement. Sur les autres questions, le gouvernement va prendre position et recommander un résultat souhaitable aux membres du caucus.

- *Affaires émanant des députés.* En vertu du Règlement de la Chambre des communes, tous les projets parrainés par des députés peuvent être mis aux voix. Le gouvernement établit sa position sur tous les projets émanant des députés. Si un projet s'oppose de façon précise à une ou des politiques du gouvernement, les ministres responsables de ces politiques devront veiller à ce que les députés, y compris les autres membres du caucus, soient informés de la position du gouvernement et à demander l'appui du caucus à l'égard de cette position.

- *Relations avec les comités.* Le gouvernement souhaite que les comités parlementaires participent activement à l'examen des projets de politique et de loi, et les ministres devront s'assurer en priorité d'établir de bonnes relations avec les présidents et les membres des

comités et de soutenir leur travail essentiel. Cela comprend, le cas échéant, les comparutions devant les comités.

- *Autres fonctions à la Chambre.* Le leader du gouvernement à la Chambre des communes assigne et coordonne les autres fonctions des ministres à la Chambre, comme la participation aux votes et la responsabilité des réponses du gouvernement aux motions présentées les jours réservés à l'opposition.

La *Loi constitutionnelle de 1867* établit les principes de la souveraineté du Parlement concernant la perception et l'utilisation des fonds publics. Autrement dit, le gouvernement ne peut percevoir, dépenser ou emprunter des fonds qu'avec l'autorisation du Parlement. Celui-ci examine les dépenses régulièrement afin de s'assurer que l'argent des contribuables sert à donner suite aux priorités des Canadiennes et Canadiens, d'une part, et que le gouvernement gère judicieusement cet argent, d'autre part. Les ministres doivent se tenir prêts à répondre aux questions sur les dépenses dont ils sont responsables, en particulier quand le Parlement procède à l'examen de celles-ci.

Les relations des ministres avec le Parlement et leurs fonctions à la Chambre sont très exigeantes et nécessitent un soutien important, particulièrement lors de la période des questions et des travaux des comités. Que ce soit dans leur conduite quotidienne ou à long terme, elles doivent être soigneusement coordonnées avec le Premier ministre et avec les leaders du gouvernement au Sénat et à la Chambre. En conséquence, les ministres confient normalement à un membre supérieur de leur personnel exonéré le soin de les appuyer dans leurs relations avec le Parlement. Cette personne veille au maintien de la liaison avec les bureaux du whip et du leader du gouvernement à la Chambre des communes concernant les travaux de la Chambre, et elle agit comme point de contact clé pour l'obtention de renseignements auprès du personnel du ministère en vue de la période des questions. On s'attend à ce que les ministres secondés par un secrétaire parlementaire fassent pleinement appel à celui-ci pour les aider en Chambre et devant les comités.

Dans le cadre de leur obligation de rendre compte à la Chambre des communes, les ministres sont tenus de répondre le plus clairement et de la manière la plus complète possible aux questions parlementaires qui concernent les domaines qui leur sont attribués en vertu de la loi. Il est primordial que les ministres fournissent des renseignements exacts et véridiques au Parlement et qu'ils s'empressent de corriger toute erreur commise. On ne peut référer une question parlementaire à un ancien ministre au sujet d'opérations ou de politiques relatives à un portefeuille

dont il n'a plus la responsabilité. Par contre, les ministres en poste doivent rendre compte à la Chambre des mesures prises pour corriger les problèmes qui ont pu se produire avant leur nomination.

La responsabilité parlementaire reconnaît que seule la personne investie du pouvoir peut prendre des mesures. Autrement dit, les ministres ne peuvent être tenus responsables de questions à l'égard desquelles ils ne possèdent aucun pouvoir. En vertu des lois régissant de nombreux organismes non ministériels comme les commissions ou les tribunaux administratifs, de réglementation, les ministres n'ont qu'une responsabilité limitée à l'égard de ces organismes. Leur obligation de rendre compte se limiterait alors aux responsabilités directes qu'ils assument à cet égard. Dans les cas où les ministres n'ont pas la responsabilité directe d'aborder des questions soulevées par le Parlement, ils doivent néanmoins répondre au Parlement (c'est-à-dire communiquer les informations et les explications nécessaires) et s'assurer que l'organisme non ministériel concerné le fait, au besoin.

III.2. Les fonctions des ministres au Sénat

Le leader du gouvernement au Sénat est chargé de gérer le programme du gouvernement au Sénat et l'on s'attend à ce que les ministres collaborent avec lui en ce qui concerne les mesures législatives et les projets de loi d'initiative parlementaire dont ils sont responsables. Dans l'exécution de ces fonctions, le leader est appuyé par son personnel politique et par le Bureau du Conseil privé. Les ministres doivent piloter leurs projets de loi au Sénat et s'assurer que les sénateurs reçoivent des réponses aux questions qu'ils posent dans les domaines qui relèvent de leur portefeuille.

III.3. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères

Les comparutions des ministres et de leurs fonctionnaires devant les comités sont essentielles pour informer le Parlement; elles permettent aux députés d'exprimer les vues de leurs commettants (par exemple, sur les projets de politique et de loi) et de demander au gouvernement de rendre des comptes (par exemple sur sa gestion et ses politiques). Les ministres doivent favoriser un dialogue continu avec les comités concernant les priorités, projets de loi et de dépenses et questions de gestion de leur ministère. Aidés de leurs fonctionnaires, les ministres doivent comparaître régulièrement devant leur comité respectif pour connaître ses vues sur diverses priorités (orientations et dépenses) et discuter du rendement et des résultats de leur ministère. On s'attend à ce que les ministres préparent des rapports informatifs et équilibrés pour les parlementaires (entre autres choses, le Budget des dépenses, le Rapport sur les plans et les priorités, et le Rapport sur le rendement) conformément aux directives du Conseil du Trésor. Les ministres et leurs

fonctionnaires doivent collaborer avec les comités et demander les vues de leurs membres et des autres parlementaires sur les plans et les priorités futurs.

Les principes de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte doivent guider les ministres et leurs fonctionnaires lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire. Il incombe aux ministres de fournir au Parlement des réponses aux questions concernant les politiques, les programmes et les activités du gouvernement et de donner autant de renseignements que possible sur l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés et sur ceux qu'ils délèguent à d'autres personnes.

Il *incombe en outre aux ministres de déterminer les questions* auxquelles ils devraient répondre personnellement et celles qui peuvent être traitées par leurs fonctionnaires en leur nom. Ceux-ci peuvent aider les ministres en répondant aux questions posées par les comités parlementaires en s'en tenant aux faits, c'est-à-dire qu'ils doivent expliquer les politiques plutôt que de les défendre ou d'en débattre. Lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire, les fonctionnaires conservent l'impartialité traditionnelle de la fonction publique. La présence du ministre ou de son représentant politique est nécessaire si des questions politiquement controversées risquent d'être soulevées. En tant que membres de comités parlementaires, les secrétaires parlementaires constituent une ressource essentielle et y représentent activement leurs ministres. Ceux-ci doivent leur demander de répondre aux questions partisanes posées durant les comparutions du ministère et d'assurer la liaison entre le comité et le ministre, et le ministère.

Les ministres doivent s'assurer que la comparution de leurs fonctionnaires devant des comités parlementaires est pleinement compatible avec la responsabilité que leur confie le Parlement en vertu de la loi. Les fonctionnaires sont en bout de ligne comptables à leur ministre, et non pas directement au Parlement.[6] Par conséquent, les fonctionnaires ne comparaissent pas devant les comités sans avoir reçu des directives claires de leur ministre.

Les fonctionnaires qui comparaissent devant les comités sont souvent en mesure d'expliquer de façon plus détaillée que les ministres les plans et le rendement du ministère. Le sous-ministre et d'autres fonctionnaires doivent donc se préparer à décrire les plans, activités et résultats du ministère dans différents secteurs (par exemple, en ce qui

---

[6] Voir le document intitulé Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

concernce la gestion des ressources financières et humaines, la prestation de services et l'exécution de programmes).

Les fonctionnaires ont aussi un devoir et une responsabilité particulière devant la loi de maintenir le caractère confidentiel de l'information à laquelle ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils sont liés par ces obligations que leur confère la loi, mais aussi par leurs obligations envers leur ministre et le gouvernement, de ne pas divulguer d'information confidentielle pour des raisons de sécurité nationale ou de respect des renseignements personnels ou encore, parce qu'il s'agit de conseils fournis aux ministres. En pratique, les fonctionnaires doivent collaborer avec les députés, de concert avec les ministres et le personnel de leurs bureaux, pour trouver des façons de répondre aux demandes d'information légitimes des députés, dans le cadre des limites qui leur sont imposées. Dans le cas des audiences des comités, l'information qui n'est pas déjà publique ne peut être communiquée qu'avec l'autorisation expresse du ministre, tout en respectant les obligations statutaires.

De leur propre initiative ou en réponse à la demande d'un caucus parlementaire, les ministres peuvent fournir de l'information au Parlement en demandant à leurs fonctionnaires de tenir des séances d'information factuelles. Les séances d'information organisées à l'intention d'un caucus sont offertes aux caucus des autres partis et, par conséquent, les leaders à la Chambre et les chefs de chaque parti sont mis au courant de leur tenue. Le sous-ministre ou d'autres fonctionnaires doivent demeurer en tout temps impartiaux. Toute question de nature politique ou toute divergence de vue avec le gouvernement, exprimée lors de ces séances, doit être communiquée au ministre.

IV

Consultation et coordination

Le présent chapitre expose les fonctions que remplissent les organismes centraux à l'appui du Premier ministre et du Cabinet. Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres et leurs ministères travaillent en étroite collaboration avec tous les organismes centraux afin de coordonner les dossiers et de former un programme global qui bénéficie de l'appui du Cabinet.

IV.1. Les organismes centraux

a) Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé apporte au Premier ministre l'appui de la fonction publique et soutient directement ce dernier dans l'exercice de toutes ses fonctions et responsabilités en tant que chef du gouvernement. Il est également le secrétariat du Cabinet. C'est le Bureau du Conseil privé qui, grâce à une consultation constante des ministères et organismes, veille à fournir au Premier ministre les données et les analyses les plus complètes au sujet des politiques et des priorités qui sont envisagées. Entre autres questions sur lesquelles porte cette information figurent l'organisation du gouvernement et ses rapports avec le Parlement et la Couronne, la nomination des cadres supérieurs, le programme de dépenses du gouvernement, le système décisionnel du Cabinet, l'élaboration des grandes orientations, la gestion des relations intergouvernementales et d'autres dossiers particuliers.

Le Bureau du Conseil privé fournit également le soutien requis aux autres ministres du portefeuille du Premier ministre.

Le Bureau du Conseil privé est dirigé par un haut fonctionnaire non partisan nommé par le Premier ministre : le greffier du Conseil privé, qui joue également le rôle de secrétaire du Cabinet. Le greffier agit à titre de sous-ministre du Premier ministre, en plus d'être le gardien des documents du gouvernement de l'heure et de ceux qui l'ont précédé. En vertu de la loi, cette personne est en outre chef de la fonction publique. À ce titre, elle est responsable de la qualité des conseils éclairés, professionnels et impartiaux et des services que la fonction publique fournit au Premier ministre et au Cabinet. Le greffier du Conseil privé rend compte chaque année au Premier ministre de l'état de la fonction publique.

b) Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est responsable de la politique macroéconomique du gouvernement, y compris des politiques et des dépenses fiscales, ainsi que du cadre financier général. Il est également chargé d'analyser l'incidence économique et budgétaire de toutes les propositions émanant des ministres. Le ministre des Finances peut ainsi compter sur une capacité d'analyse socioéconomique étendue.

c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie le président du Conseil du Trésor. À titre d'organisme administratif du Conseil du Trésor, le Secrétariat doit appuyer le Conseil du Trésor, qui est un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et assumer ses responsabilités légales, notamment en vertu de la *Loi sur l'administration des finances publiques*. Il surveille les pratiques de gestion à l'échelle du gouvernement et vise l'optimisation des ressources. Le contrôleur général doit veiller à l'amélioration de la gestion financière dans l'ensemble du gouvernement.

Le Secrétariat offre recommandations et conseils au Conseil du Trésor sur tout ce qui touche la structure administrative générale de la fonction publique du Canada, les politiques et procédures de gestion des finances et des biens, l'examen des plans et programmes de dépenses annuels et pluriannuels des ministères ainsi que l'établissement des priorités connexes.

d) Autres ministères

Outre les organismes centraux, deux ministères exercent des fonctions centrales. Ainsi, le ministère de la Justice fournit des avis et des services juridiques à tous les ministres et à leurs ministères, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international coordonne, dans l'ensemble du gouvernement, les dossiers et les activités se rapportant à la politique étrangère.

IV.2. Le Cabinet du Premier ministre

Le Cabinet du Premier ministre est constitué de son personnel politique, qui est au service du Premier ministre et relève pleinement de lui.

Le Cabinet du Premier ministre appui ce dernier dans l'exercice de ses fonctions de chef de gouvernement, de dirigeant d'un parti politique et de député. L'effectif politique du Cabinet du Premier ministre fournit des avis sur l'élaboration des politiques et sur les nominations, fait le point avec lui au sujet des délibérations de la Chambre des

communes et facilite ses relations avec les ministres, avec son caucus et avec le parti en général. De plus, le Cabinet du Premier ministre établit l'horaire du Premier ministre, organise ses déclarations publiques et ses relations avec les médias et traite sa correspondance.

En règle générale, le Cabinet du Premier ministre joue un rôle important en donnant à ce dernier les moyens d'orienter la stratégie politique du gouvernement en plus de jouer un rôle central de communication et de coordination auprès des ministres, des secrétaires parlementaires et des députés. Il travaille aussi en étroite collaboration avec le Bureau du Conseil privé. Ensemble, ces deux organismes fournissent aide et conseils selon différentes perspectives concernant les questions qui intéressent quotidiennement le Premier ministre.

IV.3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales et la coordination régionale

C'est le Premier ministre qui veille à la gestion globale des relations fédérales-provinciales-territoriales, puisqu'elles touchent à presque tous les champs de l'activité fédérale. Il est secondé à cet égard par le ministre des Affaires intergouvernementales. Le Bureau du Conseil privé est le ministère de la fonction publique qui conseille et seconde le Premier ministre et le ministre en matière d'affaires intergouvernementales.

De façon générale, le Premier ministre s'attend à ce que chaque ministre prenne en main l'aspect fédéral-provincial-territorial des politiques et des programmes relevant de son portefeuille et qu'il les coordonne avec les autres initiatives intergouvernementales.

Le Premier ministre peut aussi désigner des *ministres régionaux* pour chaque province ou grande région. Ces ministres jouent un rôle de premier plan dans la coordination des questions régionales ou provinciales avec les activités du gouvernement fédéral. L'administration des programmes ministériels dans chaque région demeure, toutefois, la responsabilité des ministres directement intéressés.

IV.4. Les nominations

Le gouverneur en conseil nomme les titulaires de divers postes dont ceux de sous-ministres, de chefs d'organismes, et de premiers dirigeants et d'administrateurs de sociétés d'État. Les titulaires de ces postes fort exigeants doivent travailler beaucoup et efficacement et prendre des décisions difficiles. Il est donc essentiel, d'une part, qu'ils soient très qualifiés et, d'autre part, qu'ils soient sélectionnés par un processus qui assure un examen large et ouvert des candidatures

proposées. Le gouvernement établira une commission des nominations publiques afin de veiller à ce que les concours à des postes soient bien annoncés et gérés équitablement.

Conformément à la loi ou au Règlement de la Chambre des communes, certaines nominations – y compris celles des agents du Parlement – doivent faire l'objet d'un examen parlementaire et d'une résolution avant d'être définitives. En vertu de la politique gouvernementale, les nominations à des postes clés, dont ceux de président et de dirigeant d'organismes gouvernementaux et de sociétés d'État, sont maintenant sujets à un examen parlementaire préalable. Par ailleurs, sauf dans le cas des nominations à la magistrature, les noms des autres personnes nommées par le gouverneur en conseil sont déposés à la Chambre des communes après leur nomination afin de permettre au comité permanent compétent de convoquer ces personnes et d'examiner leurs titres et qualités.

Le processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada comprend des consultations exhaustives (auprès notamment des juges en chef, des provinces et du milieu juridique) et l'évaluation des candidats par un comité consultatif (formé de représentants des partis reconnus, des provinces et du milieu juridique).

IV.5. Les communications et les annonces publiques

Les communications avec le public sont une responsabilité importante du gouvernement. Elles doivent être claires et être transmises au moment opportun. Toutes les communications du gouvernement doivent donc être coordonnées afin d'être conformes aux objectifs et décisions du gouvernement, y compris les politiques du Conseil du Trésor.

Les incidences d'une annonce sur le plan des communications sont l'un des points étudiés par le Cabinet lorsqu'il doit arrêter une politique. Qu'il s'agisse d'une annonce ou d'une déclaration concernant une politique ou quelque autre mesure gouvernementale (par exemple, une nomination, de nouveaux programmes ou engagements financiers et des ententes), la coordination (teneur et moment propice) est assurée par le ministre responsable de concert avec son cabinet et son ministère, le Cabinet du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé.

Le Premier ministre s'attend à ce que ses ministres consultent aussi les ministres régionaux de même que les membres visés du caucus relativement aux annonces à venir et qu'ils travaillent avec leurs propres sous-ministres.

V

Normes de conduite

Offrir aux Canadiens et Canadiennes un gouvernement entièrement responsable constitue un objectif central de notre gouvernement. Le Premier ministre exige que les ministres respectent les normes de conduite les plus strictes qui soient dans toutes leurs actions, y compris celles qui ne sont pas directement liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. On s'attend donc à ce que les ministres suivent les normes de conduite exposées ci-après, qu'ils agissent en tant que ministre, député, sénateur ou simple citoyen. Le présent chapitre décrit les secteurs clés à l'égard desquels le gouvernement a fixé des normes de conduite applicables aux ministres.

De plus, comme le gouvernement s'est engagé à introduire d'autres mécanismes de responsabilisation, le Premier ministre attend des ministres qu'ils se conduisent non seulement en se conformant strictement aux règles actuellement en vigueur, mais aussi en observant l'esprit et la lettre des mesures que le gouvernement entend adopter.

V.1. La conduite des ministres

Les ministres doivent agir avec honnêteté et respecter les normes d'éthique les plus élevées qui soient afin de maintenir et de rehausser la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement. Plus particulièrement, ils sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions officielles et de mener leurs affaires personnelles d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus rigoureux. Cette obligation ne se limite pas à la simple observance de la loi.

V.2. Les conflits d'intérêts

Les ministres et les personnes agissant en leur nom sont assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*[7]. Les ministres sont aussi assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*. Le commissaire à l'éthique administre les deux codes, enquête sur les allégations à l'endroit des ministres et des hauts fonctionnaires relativement aux conflits d'intérêts, applique les

---

[7] On peut se procurer le Code auprès du comissaire à l'éthique, des sous-ministres ou du Bureau du Conseil privé.

mesures de conformité et informe les ministres de leurs responsabilités. Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* s'applique aux ministres, à leur personnel exonéré, aux secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par décret, et certaines de ses dispositions s'appliquent aux membres de leur famille. Le Code ne s'applique pas aux sénateurs et aux députés qui ne font pas partie du gouvernement.

Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres se conforment aux dispositions du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandate* qui, en règle générale, prescrit des normes de conduite de base. En outre, le Code :

- oblige les ministres et leur conjoint ou conjointe et enfants à charge à présenter au commissaire à l'éthique un *rapport confidentiel* énumérant leurs biens, leurs dettes et leurs activités passées et présentes;

- énonce des *règles* relatives aux biens pouvant être gérés directement et précise comment, le cas échéant, il faut s'en départir;

- établit des *limites* concernant les activités extérieures, l'acceptation de cadeaux, d'invitations à des activités spéciales et de marques d'hospitalité, et les activités de l'après-mandat;

- met en place un *mécanisme de récusation* pour aider les ministres à éviter les conflits d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

En respectant le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, les ministres rehausseront la confiance dans notre système de gouvernement.

Les ministres doivent également répondre devant la Chambre des communes en tant que députés (ou dans le cas des ministres qui sont sénateurs, devant le Sénat) du respect des dispositions du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes* (ou des règles analogues qui pourraient être établies par le Sénat).

V.3. Les relations avec l'appareil judiciaire et les autres organismes gouvernementaux

En tant que députés, les ministres ont des responsabilités à l'égard de leurs commettants. Cependant, il y a des limites à leur capacité d'intervenir au nom des commettants, de toute autre personne ou en leur propre nom, lorsqu'ils traitent avec certains organismes gouvernementaux.

Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres et les membres de leur personnel n'interviennent pas, ni ne donnent l'apparence d'intervenir, au nom de commettants ou de toute autre personne, auprès des autorités *judiciaires* relativement à une instance qu'elles sont appelées à trancher. Le ministre de la Justice peut fournir plus de détails à ce sujet.

Les ministres et les membres de leur personnel ne sont pas, non plus, censés intervenir ou sembler intervenir en faveur de quiconque, y compris leurs commettants, auprès de *tribunaux quasi judiciaires fédéraux* dans une affaire que ceux-ci doivent trancher, à moins que la loi n'autorise une telle intervention[8]. Il appartient donc aux ministres de s'assurer qu'eux-mêmes et les membres de leur personnel comprennent et respectent le principe de l'indépendance de ces organismes et maintiennent avec eux une relation de non-ingérence.

Les ministres doivent être en contact avec les organismes de leur propre portefeuille au sujet d'une grande variété de questions. Cependant, les lois constitutives confèrent à certains organismes, comme les sociétés d'État, une certaine autonomie par rapport au ministre dont ils relèvent. Le ministre doit comprendre et respecter cette indépendance. Le degré de contrôle et de responsabilité d'un ministre à l'égard de tels organismes est défini dans la loi en vertu de laquelle ils sont créés. Les ministres doivent connaître à la fois leurs responsabilités détaillées et les limites de leurs pouvoirs à l'égard de ces organismes, et ils doivent comprendre et respecter le principe de leur indépendance[9].

Selon une convention du Cabinet, un ministre ne doit pas commenter les affaires d'un collègue ou s'en mêler de quelque autre façon sans avoir au préalable consulté ce collègue et obtenu sa permission. Cette pratique n'empêche pas le ministre de s'adresser directement au ministre responsable. De plus, cela n'empêche pas le personnel du cabinet du ministre de transmettre les inquiétudes des

---

[8] On trouvera à l'annexe E d'autres renseignements sur les rapports avec les tribunaux quasi judiciaires.

[9] On trouvera à l'annexe F d'autres conseils sur les sociétés d'État.

commettants au personnel du cabinet du ministre responsable ou encore aux responsables des relations avec les commettants dans le ministère ou l'organisme concerné.

Parfois, le cabinet d'un ministre peut recevoir des demandes d'aide d'autres membres du Conseil des ministres au nom de leurs commettants. Si une telle intervention auprès d'un organisme n'est pas appropriée parce qu'il s'agit d'une question quasi judiciaire, le cabinet du ministre doit indiquer qu'aucun ministre ne peut intervenir et il doit proposer au commettant de s'adresser directement à l'organisme.

Cependant, les ministres et les membres de leur personnel peuvent demander des renseignements accessibles au public. Le commissaire à l'éthique peut fournir à ce sujet des conseils détaillés aux ministres, aux directeurs de cabinet et aux autres membres de leur personnel, y compris à ceux qui s'occupent des questions provenant des commettants.

V.4. Invitations

Les ministres sont souvent invités à participer à divers événements ou activités communautaires, à préfacer des publications, à rencontrer différentes personnes et à voyager à l'étranger. Ils doivent être conscients que certaines invitations peuvent provenir de personnes ou de groupes qui peuvent avoir des liens avec des organisations terroristes, criminelles ou violentes ou avec des régimes politiques peu recommandables.

Les ministres doivent faire preuve d'un discernement constant et s'assurer de la bonne foi des personnes avec lesquelles ils traitent. En cas de doute quant à certaines invitations, ils doivent s'adresser au directeur des opérations de sécurité du Bureau du Conseil privé. Le directeur fera enquête, offrira un avis général et, le cas échéant, fera le nécessaire afin d'organiser une séance d'information.

VI

Questions administratives

Les ministres ont des responsabilités administratives directes qui découlent de leurs obligations ministérielles. Le présent chapitre fournit des renseignements sur les questions administratives qui les intéressent, eux et leur cabinet. Des exigences sont également détaillées dans les *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

VI.1. Le cabinet et le personnel politique des ministres

Les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet, au cœur duquel se trouve le personnel exonéré, aussi appelé personnel politique. Celui-ci se compose d'employés qui ne font pas partie de la fonction publique et sont exonérés de diverses exigences de la Commission de la fonction publique, dont celles concernant la dotation. Ces employés sont néanmoins assujettis à un grand nombre de conditions fixées par le Conseil du Trésor pour le gouvernement dans son ensemble.

La raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et offrir un complément aux conseils professionnels, compétents et non-partisans de la fonction publique. Par conséquent, ils offrent une expertise ou un point de vue particulier que la fonction publique est incapable de fournir. Le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre.

De bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre et son ministère, qui se caractérisent par un respect mutuel, une coopération et un échange d'information lorsque leurs travaux respectifs le requièrent, sont essentielles au ministre et au sous-ministre pour gérer le travail ministériel. Pareille relation exige que le personnel exonéré du cabinet du ministre respecte l'impartialité des fonctionnaires et ne cherche pas à les engager dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est donné.

Afin d'honorer leur responsabilité de respecter l'impartialité des fonctionnaires, le personnel exonéré se doit de connaître les paramètres appropriés du code de conduite des fonctionnaires, dont les valeurs et l'éthique de la fonction publique, et d'évaluer activement sa propre

conduite et toute demande qu'il fait aux fonctionnaires ministériels à la lumière de ces paramètres. Les ministres et les sous-ministres devraient être vigilants afin de faire en sorte que les paramètres appropriés régissant l'interaction entre les fonctionnaires et le personnel exonéré soient respectés.

Dans la mesure du possible, les relations entre les fonctionnaires et le personnel exonéré devraient être régies par le bureau du sous-ministre. Ce dernier devrait être informé de tout contact entre les deux parties au sein du ministère.

Le cabinet d'un ministre peut aussi compter un certain nombre *d'adjoints ministériels*, soit des fonctionnaires du ministère affectés au cabinet du ministre et tenus de s'acquitter de leurs fonctions de manière non partisane. Leur rôle est d'assurer la liaison avec le ministère, de fournir au ministre un appui administratif et de l'aider à comprendre tout ce qui se passe dans son ministère et ailleurs au gouvernement.

En tant que député ou sénateur, les ministres bénéficient d'autres services fournis par la Chambre des communes ou le Sénat. Ces services doivent être utilisés conformément aux règles de la Chambre des communes et du Sénat.

VI.2. La sécurité

Le Premier ministre tient les ministres personnellement responsables de la sécurité de leur personnel, de leurs bureaux, de même que des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (appelés communément les documents confidentiels du Cabinet) et d'autres renseignements délicats sous leur garde. Le Bureau du Conseil privé est chargé d'informer les ministres sur les directives de sécurité applicables.

Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui incluent les documents du Cabinet et d'autres renseignements liés à son processus décisionnel, sont définis à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les sous-ministres doivent rendre compte à leurs ministres de la sécurité du personnel, de l'information, des lieux et d'autres biens. Tous les individus qui travaillent dans les cabinets des ministres, ou pour ceux-ci (par exemple employés, entrepreneurs, étudiants et personnes prêtées, affectées ou détachées), quel que soit leur lieu de travail, doivent avoir obtenu au moins l'autorisation de sécurité de niveau 2 Secret *avant leur nomination*. Ils doivent en outre se conformer à d'autres exigences concernant la sécurité des renseignements et des

biens de l'État. Le sous-ministre voit à l'obtention de ces autorisations et à la tenue de séances d'information.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) fournit aux ministres de la documentation sur les mesures qu'ils peuvent prendre pour assurer leur sécurité. Elle leur donne en outre un numéro qu'ils peuvent composer 24 heures sur 24, sept jours sur sept. En cas de menaces précises, la GRC peut offrir une aide additionnelle (par exemple, chauffeur, voiture et garde du corps).

Les ministres sont tenus de signaler immédiatement à leur sous-ministre toute compromission possible de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres incidents. Les sous-ministres ou le greffier du Conseil privé peuvent fournir aux ministres de plus amples renseignements en la matière.

VI.3. Les documents du Cabinet, les documents institutionnels et les documents personnels

Les documents conservés dans les cabinets des ministres doivent être classés selon quatre catégories : documents du Cabinet, documents institutionnels, documents ministériels et documents personnels et politiques[10]. Les documents appartenant à ces catégories sont classés séparément pour des raisons d'efficacité et de confidentialité et afin de faciliter le respect des exigences légales. Chaque catégorie peut être assujettie à divers traitements et à différentes dispositions en vertu de certaines lois pertinentes : la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la protection de l'information*, la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

Les ministres doivent veiller à faire respecter les dispositions relatives au traitement des quatre catégories de documents. La plupart du temps, toutefois, ils délèguent cette responsabilité et confient à leur personnel la gestion et le contrôle de ces documents. Les sous-ministres et Bibliothèque et Archives Canada peuvent fournir des conseils sur les modalités
à suivre.

---

[10] Une description détaillée des quatre catégories de documents se trouve à l'annexe D.

VI.4. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un droit d'accès du public à l'information contenue dans les documents gérés par les institutions gouvernementales, sous réserve d'un nombre restreint d'exceptions nécessaires précisées dans la loi. Les ministres, leurs sous-ministres et les chefs d'organismes sont, en dernière analyse, responsables de l'application de la Loi dans leurs institutions respectives et dans l'ensemble du portefeuille ministériel. En vertu de la Loi, les décisions peuvent être revues par le Commissaire à l'information et, en dernier ressort, par la Cour fédérale.

On s'attend à ce que les ministres suivent l'esprit et la lettre de la loi à tous égards quand ils examinent les demandes d'accès à l'information émanant du public. Il leur incombe de veiller à ce que l'on prenne les mesures nécessaires pour que leurs ministères puissent respecter les délais et consulter les autres ministères.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* énonce des conditions visant à protéger les renseignements personnels détenus par les institutions gouvernementales. En vertu de cette loi, les décisions peuvent être revues par le Commissaire à la protection de la vie privée et, en dernier ressort, par la Cour fédérale. Conformément à la loi, les ministres peuvent déléguer ces questions à leurs sous-ministres ou à d'autres hauts fonctionnaires. Ils voudront toutefois être tenus au courant des dossiers particulièrement importants.

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Toutefois, sous réserve d'exemptions précisées dans les deux lois, un jugement de la Cour d'appel fédérale autorise l'accès aux explications de base, analyses de problèmes ou options d'orientation contenues dans les documents du Cabinet, après que sa décision a été rendue publique ou, dans le cas contraire, quatre ans après qu'elle a été prise. Conformément à la politique du gouvernement, les institutions fédérales doivent consulter le Bureau du Conseil privé chaque fois qu'on détermine que la réponse à une demande présentée en vertu de la Loi est susceptible d'être considérée comme de l'information confidentielle du Cabinet.

En ce qui concerne le *dépôt de documents au Parlement*, les ministres doivent veiller à ce qu'on réponde aux demandes d'information (présentées, par exemple, à la suite d'un avis de motion). Le leader du gouvernement à la Chambre des communes coordonne les questions relatives au dépôt de documents au Parlement.

VI.5. La gestion financière et des ressources

Les dépenses des ministres sont sujettes aux exigences de la loi et aux politiques du Conseil du Trésor régissant l'utilisation des fonds publics. Ces directives, qui sont énoncées dans les *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres*, portent entre autres sur :

- les autorisations de sécurité;
- le personnel politique et l'embauche de contractuels;
- les échelles salariales et les avantages sociaux;
- le personnel des ministères affecté aux cabinets des ministres;
- les politiques et procédures de passation de contrats;
- les budgets, les autorisations de dépenses et leur imputation aux budgets des ministres;
- les locaux et les fournitures de bureau;
- les voyages et l'utilisation des avions du gouvernement et des véhicules à la disposition du ministre.

Les ministres doivent veiller à ce que toutes les dépenses engagées par leurs cabinets soient correctement et prudemment gérées et soient occasionnées par les affaires de l'État. Les sous-ministres et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent fournir plus de détails à ce sujet.

Les dépenses effectuées par les ministres et les secrétaires parlementaires sont scrutées par le Parlement. Les ministres, leur personnel exonéré et les secrétaires parlementaires doivent divulguer, sur le site Internet du ministère, tous les frais d'accueil et de voyages engagés dans la conduite d'affaires liées aux programmes. Les rapports portent sur trimestre financier et sont affichés sur le site Internet du ministère dans les 30 jours suivant la fin du trimestre. Les ministres doivent être bien conscients que l'on s'attend à ce qu'ils soient au-dessus de tout reproche. Cette règle s'applique aussi aux sous-ministres et aux autres hauts fonctionnaires.

VI.6. La coordination des voyages ministériels

Tout projet de voyage ministériel est coordonné avec le Cabinet du Premier ministre longtemps d'avance et avant de prendre quelqu'engagement que ce soit. Les ministres sont également tenus de consulter à ce sujet le leader du gouvernement à la Chambre des communes ou le whip en chef du gouvernement et de s'assurer de la disponibilité des ministres suppléants. Pour ce qui touche les avions du gouvernement, à l'instar des autres ressources de l'État, les ministres doivent tout mettre en œuvre pour assurer leur utilisation optimale. Toutefois, par souci de sécurité, un maximum de huit ministres peuvent voler à bord du même appareil en même temps.

En règle générale, les ministres doivent limiter le plus possible leurs voyages à l'extérieur du pays, surtout lorsque le Parlement siège. Leur sous-ministre et la Gendarmerie Royale du Canada doivent être mis au courant de leurs projets de voyage afin de pouvoir les conseiller adéquatement. Les dispositions en vue des voyages officiels à l'étranger sont coordonnées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Les ministres qui envisagent de *se rendre à l'étranger à titre privé* doivent aussi en informer le ministre des Affaires étrangères bien à l'avance, tant pour des raisons de sécurité que pour des considérations stratégiques. Tous les biens acquis à l'étranger doivent être déclarés à l'arrivée et inspectés, conformément aux exigences de la législation douanière.

Les ministres ne doivent en aucun cas accepter les offres de voyage à bord d'un appareil privé ou d'un vol nolisé non commercial, sauf dans des circonstances exceptionnelles et seulement avec l'autorisation préalable du commissaire à l'éthique, et à la condition de le divulguer publiquement. Ils doivent s'en tenir strictement au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* pour ce qui touche les marques d'hospitalité.

VI.7. Les distinctions honorifiques étrangères

D'après une politique gouvernementale établie de longue date, les ministres ne doivent ni chercher à obtenir ni accepter, personnellement ou pour le compte d'un collègue, une décoration ou distinction étrangère.

Annexe A

Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie dotée d'un gouvernement parlementaire responsable qui est fondé sur le modèle britannique. Comme tels, les structures et l'exercice du pouvoir exécutif sont régis à la fois par la constitution « écrite » du Canada (les lois constitutionnelles de 1867 à 1982) et par une constitution « non écrite » composée d'usages et de coutumes qui ont vu le jour et ont évolué au fil de l'histoire du gouvernement responsable au Canada.

La constitution « non écrite » établit les éléments clés de notre démocratie concernant l'exercice du pouvoir exécutif par le Premier ministre et le Cabinet, qui sont responsables devant la Chambre des communes, laquelle se compose des représentants élus par la population du Canada. La présente annexe expose les principales fonctions et responsabilités du pouvoir exécutif dans ce système.

A.1. La Couronne, le Gouverneur général et le Conseil privé de la Reine pour le Canada

Officiellement, la *Loi constitutionnelle de 1867* confère le pouvoir exécutif au Canada à la Reine, qui est le chef d'État. Le Gouverneur général la représente et exerce, en son nom, les pouvoirs et fonctions de la Couronne.

Dans le système démocratique canadien, le Gouverneur général est presque toujours tenu d'agir seulement sur l'avis des représentants élus appartenant au parti politique qui a la confiance de la Chambre des communes. Cet avis lui est offert directement par le Premier ministre sur certaines questions, ou encore officiellement par le Conseil des ministres ou par le gouvernement dans son ensemble. C'est la prérogative personnelle du Premier ministre de faire connaître l'opinion du gouvernement au Gouverneur général. Celui-ci doit donner son consentement, si besoin est, *avant* qu'une décision puisse entrer légalement en vigueur et être annoncée.

Du point de vue constitutionnel, le Conseil privé de la Reine[11], qui se compose de toutes les personnes assermentées à titre de conseillers privés, est le principal organisme consultatif auprès de la souveraine. Il est extrêmement rare qu'il se réunisse au complet et, lorsqu'il le fait, ce n'est qu'à des fins cérémonielles.

A.2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre

En sa qualité de chef du parti politique qui jouit de la confiance de la Chambre des communes (grâce, habituellement, à une majorité de sièges), le Premier ministre reçoit du Gouverneur général le mandat de former le gouvernement.

Le Premier ministre a par-dessus tout la responsabilité d'organiser le Cabinet et d'assurer la direction voulue pour maintenir l'unité du Conseil des ministres. Cette unité est essentielle au gouvernement pour conserver la confiance de la Chambre des communes.

Les fonctions principales et les pouvoirs exclusifs du Premier ministre, exposés ci-après, sont essentiels à la bonne marche du gouvernement de Cabinet :

- Le Premier ministre dirige le *processus d'établissement de l'orientation générale de la politique gouvernementale*. Il lui incombe d'organiser et de gérer les processus décisionnels du gouvernement et de concilier les différences de vues entre ministres. Il établit la position du gouvernement devant le Parlement en recommandant au Gouverneur général de convoquer et de dissoudre le Parlement, en préparant le discours du Trône, qui définit le programme stratégique général pour chaque nouvelle session du Parlement, et en décidant de soumettre ou non au Parlement les projets législatifs du gouvernement une fois qu'ils ont été approuvés par le Cabinet. Le Premier ministre approuve le budget présenté par le ministre des Finances.

- Le Premier ministre *choisit les principaux titulaires de charge publique*. Il choisit les ministres et peut demander leur démission à n'importe quel moment. Il recommande en outre *la nomination des hauts fonctionnaires* au Gouverneur général. Le gouvernement créera une commission des nominations publiques pour

---

[11] Cette institution diffère du Bureau du Conseil privé, un organisme gouvernemental.

faire en sorte que les concours aux postes soient largement diffusés et menés de façon équitable

- Le Premier ministre décide de *l'organisation, des règles et de la composition du Cabinet*. Cela comprend l'établissement des comités du Cabinet, la sélection de leurs membres et la convocation du Cabinet lui-même. En pratique, le Premier ministre forme une équipe, détermine le processus de prise de décision collective, puis établit et adapte l'appareil gouvernemental dans le cadre duquel fonctionnera cette équipe.

- Le Premier ministre établit l'*organisation et la structure générales du gouvernement* pour permettre à celui-ci d'atteindre ses objectifs. Il lui incombe d'attribuer les portefeuilles aux ministres, d'établir leur mandat, de clarifier les rapports entre eux et de définir les priorités de chaque portefeuille dans la lettre de confirmation de leur mandat. Il doit approuver la création d'institutions nouvelles et la suppression d'organismes existants, le Parlement pouvant être appelé à se prononcer dans certains de ces cas. Les propositions de ministres qui supposent des changements organisationnels importants, ou qui sont susceptibles de toucher leur mandat ou celui d'autres ministres, doivent d'abord être approuvées par le Premier ministre.

- Le Premier ministre a la responsabilité globale des relations du gouvernement avec le Parlement et la souveraine.

- Le Premier ministre établit les *normes de conduite* des ministres.

- En sa qualité de chef du gouvernement, le Premier ministre est investi de *responsabilités particulières* touchant la sécurité nationale, les relations fédérales-provinciales-territoriales et la conduite des affaires internationales. Il peut en outre s'intéresser de plus près à tout autre secteur d'un portefeuille ministériel si les circonstances l'exigent. Les ministres devraient porter une attention particulière aux activités de leur portefeuille qui touchent ces responsabilités particulières ou qui intéressent autrement le Premier ministre.

A.3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le gouverneur en conseil

Tous les membres du Conseil des ministres font partie du Cabinet. Les membres du Conseil des ministres sont nommés par le Gouverneur général sur la recommandation du Premier ministre. Avant de prendre leurs responsabilités, ils sont assermentés à titre de conseillers privés par le greffier du Conseil privé au cours d'une cérémonie présidée par le Gouverneur général. Ils prêtent alors le serment d'allégeance, le serment de membre du Conseil privé et le serment d'office. Le serment de conseiller privé comprend l'engagement de maintenir les secrets du Cabinet. Les conseillers privés ont droit au titre d'« honorable » et ont droit de faire suivre leur nom des lettres « C.P. » à vie.

L'existence du Cabinet ne se fonde sur aucune loi, mais, dans la pratique, celui-ci est la tribune principale où l'on parvient, sous la direction du Premier ministre, à un consensus politique officiel sur les dossiers gouvernementaux.

L'expression *gouverneur en conseil* désigne le Cabinet agissant à titre juridique. Officiellement, il s'agit du Gouverneur général qui agit sur l'avis du Cabinet. Le Parlement attribue des pouvoirs non pas au Cabinet, ni aux ministres collectivement, mais plutôt au gouverneur en conseil.

A.4. Les ministres et la loi

Les prescriptions juridiques font partie intégrante du cadre qui établit les pratiques quotidiennes et fixe les paramètres de la prise des décisions gouvernementales. Qu'ils agissent individuellement ou collectivement, le Premier ministre et les ministres le font en vertu d'autorisations parlementaires et dans les limites fixées par le Parlement. Toutes les activités du gouvernement doivent être légales; si un ministre a des doutes quant à la légalité de telle ou telle action, il doit demander conseil à son sous-ministre et obtenir un avis du ministère de la Justice. Les dispositions constitutionnelles ou lois suivantes influent sur les décisions et sur leur mise en œuvre :

- La *Loi constitutionnelle de 1867*, qui s'appelait autrefois *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.
- La *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les *lois adoptées par le Parlement* (principalement les lois constitutives des ministères) créent les charges et les responsabilités des ministres, établissent les ministères qu'ils dirigent et fournissent un cadre

fondamental des pouvoirs, devoirs et fonctions dont les ministres doivent rendre compte.

- La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit une fonction publique fédérale permanente, professionnelle et impartiale.

- La *Loi sur la gestion des finances publiques* régit pratiquement tous les aspects de la gestion gouvernementale par le truchement des pouvoirs de surveiller les ministères et autres organismes, qu'elle confie au Conseil du Trésor. Celui-ci est le comité du Cabinet chargé de gérer la fonction publique du Canada et d'approuver les dépenses des ministères et organismes de l'État. Bon nombre de ses décisions ont force de loi, ce qui limite le pouvoir discrétionnaire des ministres de gérer et de diriger leur ministère.

- La *Loi sur l'accès à l'information* confère au public un droit d'accès aux renseignements généraux figurant dans les documents de l'État. Selon le régime d'accès à l'information, le gouvernement peut seulement refuser de communiquer les documents dont la divulgation pourrait nuire à l'intérêt public. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels détenus par le gouvernement contre une divulgation non autorisée.

- La *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont d'autres lois importantes.

Annexe B

Le processus décisionnel du Cabinet

Le Cabinet est la tribune politique où les ministres dégagent un consensus et prennent des décisions. C'est là qu'ils soulèvent les considérations politiques et stratégiques qui touchent les mesures ministérielles et gouvernementales proposées. Ces considérations doivent nécessairement refléter les vues et préoccupations exprimées par les Canadiens, les collègues du caucus et les autres parlementaires. Après en être arrivés à un consensus, les ministres peuvent assumer leur responsabilité collective envers le Parlement. Nous examinerons ici les principaux aspects du processus décisionnel du Cabinet.

B.1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet

Les travaux du Cabinet sont assujettis à certaines règles fondamentales qui sont essentielles au maintien de la solidarité du Cabinet et de son efficacité.

Le Premier ministre *dirige* le processus décisionnel. Par l'entremise des réunions du Cabinet et de ses comités, il donne aux ministres la possibilité de concilier leurs divergences de vues. Le Premier ministre *organise* le processus décisionnel du Cabinet et de ses comités. De plus, il fixe le calendrier des travaux du Cabinet et choisit pour chacun des comités un président ou une présidente qui agira en son nom. Le Bureau du Conseil privé agit à titre de secrétariat du Cabinet et gère le processus décisionnel du Cabinet au nom du Premier ministre.

Le gouvernement de Cabinet fonctionne selon un processus de compromis et de consensus qui débouche sur une décision du Cabinet. Les questions dont le Cabinet et ses comités sont saisis ne sont pas mises aux voix. Le Premier ministre (ou le président du comité) demande plutôt s'il y a consensus après que les ministres ont exprimé leurs opinions. Le secrétariat du Cabinet au Bureau du Conseil privé consigne et communique la décision.

Les consultations entre les ministres, les ministères et les portefeuilles concernés *doivent précéder* la présentation d'une proposition au Cabinet par le ministre responsable. Les discussions pendant les réunions du Cabinet ou de ses comités sont axées sur les décisions à prendre et donnent aux ministres l'occasion de participer aux décisions et de les infléchir.

Les ministres ont le droit de demander à leurs collègues d'étudier les actions gouvernementales proposées dans leur sphère de responsabilité, sous réserve évidemment du programme de travail établi par le Premier ministre en fonction des priorités gouvernementales qu'il aura déterminées. Le programme de travail des comités du Cabinet est établi par les présidents au nom du Premier ministre.

Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, communément appelés les documents confidentiels du Cabinet, doivent être protégés contre toute communication non autorisée ou autre compromission. Le processus décisionnel collectif du Cabinet est depuis toujours protégé par la règle de la confidentialité, qui renforce la solidarité du Cabinet et la responsabilité ministérielle collective. Ce caractère confidentiel permet aux ministres d'exprimer franchement leurs points de vue avant la prise d'une décision finale. Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres annoncent les politiques seulement une fois que le Cabinet a pris les décisions pertinentes, de concert avec le Cabinet du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé.

Les travaux du Cabinet sont de grande envergure et il est parfois difficile de réaliser un consensus. Vu le peu de temps dont disposent les ministres et l'importance d'avoir des décisions claires pour le bon fonctionnement du gouvernement, ces travaux doivent être menés avec efficacité et selon des règles de base bien comprises et respectées. À cet égard, les délibérations du Cabinet n'ont pas pour objet de faire un premier exposé des dossiers à régler. Les sous-ministres doivent avoir déjà mis les autres ministères intéressés au courant et assuré la coordination continue entre les portefeuilles, de sorte que les autres ministres puissent se préparer aux délibérations du Cabinet et que les décisions du gouvernement fassent suite logiquement aux grands objectifs fixés. En cas de divergence de vues entre les ministères directement intéressés par un dossier, celui-ci ne doit pas être soumis au Cabinet tant que les parties n'ont pas épuisé tous les moyens de s'entendre.

B.2. Le processus décisionnel et la procédure

a) Les cadres stratégique et financier

Dans son ensemble, le processus décisionnel du Cabinet est guidé par certains grands énoncés des orientations et priorités gouvernementales ainsi que par les engagements électoraux. Le discours du Trône, que le Gouverneur général prononce au début de chaque nouvelle session, expose le programme parlementaire du gouvernement. Comme il traite des priorités globales du gouvernement et du Premier ministre, il constitue le *cadre stratégique* général de la nouvelle session.

Le ministre des Finances présente le budget annuel, lequel contient le *cadre financier* convenu par le Cabinet. Le président du Conseil du Trésor dépose par la suite le Budget principal des dépenses.

Ces cadres donnent l'orientation générale du gouvernement en même temps qu'ils façonnent les travaux courants des comités du Cabinet et en sont l'aboutissement.

b) Le processus

Le processus est enclenché lorsqu'une question est soulevée par un ministre dans un document du Cabinet ou lors d'entretiens aux réunions du Cabinet et de ses comités. Les documents à l'appui sont normalement distribués par le Bureau du Conseil privé à tous les ministres avant que le comité compétent du Cabinet en discute. Également, les ministres peuvent fournir à leurs collègues un bilan du développement ou de la mise en œuvre d'initiatives clés au sein de leurs ministères.

Les décisions des comités, rédigées sous forme de rapports, doivent être confirmées par le Cabinet. Les rapports de décisions finales sont distribués à tous les ministres et sous-ministres pour que chacun y donne suite dans sa sphère de compétence. *Les annonces se font après que le Cabinet a pris sa décision et après l'approbation par le Conseil du Trésor de toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la décision.*

B.3. Le programme législatif

Le contenu du programme législatif du gouvernement est la responsabilité du Premier ministre, secondé par le leader du gouvernement à la Chambre et le leader du gouvernement au Sénat. Le Cabinet en fixe les grandes orientations. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes coordonne le processus de transposition des décisions stratégiques du Cabinet dans des projets de loi devant être déposés à la Chambre des communes.

La première étape de ce processus est l'approbation par le Cabinet de la politique proposée par un ministre. Le ministère de la Justice rédige un projet de loi destiné à refléter la décision du Cabinet après que ce dernier a approuvé le projet de politique du ministre. Les priorités de rédaction sont établies par le leader du gouvernement à la Chambre des communes qui effectue également un dernier examen du projet de loi avant qu'il soit approuvé par le Cabinet pour être présenté au Parlement sur sa recommandation[12]. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes a la latitude voulue pour établir les priorités concernant l'examen des différents projets de loi, quoique les discussions régulières des affaires de la Chambre aux réunions du Cabinet servent à orienter les travaux du gouvernement au Parlement. Il est secondé à cet égard par son propre personnel politique ainsi que par le Bureau du Conseil privé, et le leader adjoint du gouvernement à la Chambre et le whip en chef du gouvernement.

B.4. Le Cabinet et ses comités

Les comités du Cabinet sont un prolongement du Cabinet lui-même. C'est le Premier ministre qui met sur pied les comités permanents et provisoires (ou spéciaux), qui en choisit les membres, qui prescrit leur mode de fonctionnement et qui les modifie à volonté. Le Bureau du Conseil privé informe les ministres des décisions prises par le Premier ministre en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des comités du Cabinet.

Actuellement, les délibérations des ministres se déroulent en majeure partie au sein des comités du Cabinet. Les présidents de ces comités agissent au nom du Premier ministre et avec ses pouvoirs, dont celui d'établir l'ordre du jour. Dans la plupart des cas, les décisions sont prises par les comités compétents, sous réserve de l'approbation du Cabinet. Ce mode de fonctionnement a pour but de régler le plus grand

---

[12] Voir le document intitulé *Lois et règlements : l'essentiel*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

nombre de questions possible à l'étape de l'étude en comité afin d'alléger la charge de travail du Cabinet et de lui permettre de se concentrer sur les dossiers prioritaires et les grandes questions politiques.

Le Conseil du Trésor est établi par la loi à titre de comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada et bon nombre de ses décisions ont force exécutoire. Il surveille les dépenses du gouvernement et sa gestion des finances publiques, et s'occupe des questions touchant les ressources humaines. Il peut faire fonction de comité du Cabinet chargé de la gestion de la fonction publique et des dépenses (aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Le Conseil du Trésor est l'employeur de la fonction publique et établit les lignes de conduite et les normes générales en matière d'administration, de gestion du personnel et de finances ainsi que de pratiques pour l'ensemble du gouvernement. De plus, il contrôle l'affectation des ressources financières aux ministères et aux programmes. Le Conseil du Trésor joue également le rôle du Comité spécial du Conseil (CSC) en ce qui a trait à l'approbation de la réglementation et des politiques qui la concerne, et de tous les décrets du Conseil, sauf ceux relatifs aux nominations.

Les ministres peuvent être invités par les présidents de comité à assister aux réunions des comités du Cabinet dont il ne sont pas membres. Les ministres que le Premier ministre désigne à titre de membres permanents des comités sont tenus d'assister régulièrement à leurs réunions. Si un ministre est dans l'impossibilité d'assister à une réunion, il doit communiquer par écrit au président du comité son point de vue à propos des questions inscrites à l'ordre du jour.

Les réunions se déroulent de façon aussi informelle que possible, dans les deux langues officielles. La plupart des comités du Cabinet se réunissent à intervalles réguliers. Cette façon de procéder permet une planification efficace et évite les retards dans la prise des décisions. En tant que secrétariat du Cabinet, le Bureau du Conseil privé fournit au Cabinet et à ses comités le soutien nécessaire pour préparer et tenir leurs réunions. Il les organise, en diffuse les ordres du jour, voit à la distribution de documents, fournit des avis au président de chaque comité sur les points à l'ordre du jour, rédige les procès-verbaux et consigne les décisions du Cabinet.

B.5. Les décrets

Certaines actions de l'exécutif exigent un processus plus officiel. Ainsi, les décrets sont des instruments juridiques pris par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi (ou, plus rarement, de la prérogative royale). Toute recommandation faite au gouverneur en conseil est signée par le ministre responsable. Seule la signature du Gouverneur général leur donne force de loi.

B.6. Les mécanismes financiers

Selon la Constitution, le gouvernement ne peut percevoir de recettes, dépenser des fonds ou emprunter de l'argent qu'avec l'autorisation du Parlement. C'est pourquoi tout projet de loi de finances doit émaner de la Chambre des communes, en sa qualité de gardienne des fonds publics. La *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit en outre que les projets de loi de finances doivent être recommandés à la Chambre par le Gouverneur général, sous la forme d'une recommandation royale. Celle-ci garantit que le pouvoir exécutif a le contrôle des initiatives de perception de recettes et de dépense de fonds; les démarches pour l'obtenir sont faites par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

Le Parlement exerce son autorité sur l'administration financière du gouvernement au moyen d'un ensemble d'instruments qui comprennent des lois habilitantes, comme les *lois de crédits*, des documents financiers comme le Budget principal des dépenses (parties I, II et III et Comptes publics) et le processus d'examen par la Chambre des communes, par le Sénat et par le vérificateur général[13].

---

[13] Pour de plus amples renseignements, voir Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Chambre des communes, Ottawa, 2000, chapitre 18.

Annexe C

Les nominations

Le gouvernement créera une commission des nominations publiques pour faire en sorte que les concours aux postes soient largement diffusés et menés de façon équitable.

Le Premier ministre détient les responsabilités suivantes à l'égard des nominations :

- *Approuver* les recommandations de nominations avant de les transmettre au gouverneur en conseil.

- Recommander au gouverneur en conseil *le traitement* de la plupart des personnes nommées à temps plein ou à temps partiel. À cet égard, le Premier ministre bénéficie de l'appui du Bureau du Conseil privé. Le traitement de certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil est établi par règlement ou autrement.

Les points suivants sont également des aspects importants du processus de nomination :

- Pour entamer le processus et trouver les candidats qui seront éventuellement nommés par le gouverneur en conseil, les postes à temps plein de durée déterminée sont, en général, affichés dans la *Gazette du Canada*.

- Les recommandations doivent tenir compte de critères comme la région d'origine et l'équité en matière d'emploi (afin d'assurer une meilleure représentation des femmes, des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées).

- Les personnes nommées par le gouverneur en conseil doivent se conformer aux exigences du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. À cet égard, le commissaire à l'éthique administre le Code et prodigue des conseils aux titulaires de charge publique et aux candidats à ces postes. Les personnes nommées à temps partiel sont assujetties aux principes énoncés dans le Code.

- Toutes les personnes nommées par décret sont assujetties, avant leur nomination, à une *vérification rigoureuse de leurs antécédents.*

- La publication des *avis* de nomination est coordonnée par le Cabinet du Premier ministre, une fois que la signature du Gouverneur général leur a donné force légale.

- Conformément à la loi, aux termes du Règlement de la Chambre des communes et en vertu de la politique gouvernementale, les principales nominations sont assujetties à un examen et une résolution du Parlement avant d'être définitives.

Annexe D

Les documents du Cabinet, institutionnels et personnels

Cette annexe décrit les quatre catégories de documents des ministres et les règles d'accès aux documents applicables aux anciens ministres.

Les *documents du Cabinet* appartiennent au Premier ministre. Il s'agit de documents officiels (par exemple les mémoires au Cabinet (MC), les exposés, les rapports des comités du Cabinet (RC), les rapports de décision (RD), les ordres du jour, les aide-mémoire, et les documents préparés pour les comités du Cabinet spéciaux ou les groupes de référence ministériels) qui, selon le Bureau du Conseil privé, appartiennent au Système des documents du Cabinet.

Cette catégorie comprend également les documents officiels du Cabinet se rapportant aux réunions du Conseil du Trésor, y compris les présentations, précis, ordres du jour, calendriers, procès-verbaux et lettres de décision.

La bonne marche du Cabinet et la confidentialité nécessaire à toute discussion au sein du Conseil des ministres dépendent en partie du traitement adéquat de ces documents. Pour cela, les ministres doivent veiller à ce que les documents du Cabinet qu'on leur a fournis sont toujours gardés selon les règles de sécurité établies par le Bureau du Conseil privé ou, dans le cas de documents du Cabinet se rapportant au Conseil du Trésor, par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les secrétaires parlementaires doivent eux aussi observer le même protocole lorsqu'ils ont accès à de tels documents. Les ministres sont tenus de confier à des membres de leur personnel la tâche précise de contrôler la circulation et la sécurité des documents du Cabinet. Lorsque le Cabinet n'est plus saisi d'une question, les documents doivent être renvoyés au Bureau du Conseil privé ou au Secrétariat du Conseil du Trésor, selon le cas.

Certains documents du Cabinet clairement réservés aux ministres ne peuvent être consultés par le personnel exonéré et, dans certains cas, doivent demeurer dans la salle du Cabinet; ils portent alors une mention claire à cet effet. Il est interdit de photocopier les documents du Cabinet, de les soumettre au balayage électronique ou de les transmettre par télécopieur, et ils doivent être transportés dans un porte-documents sécuritaire. Un document qui n'est pas un document du Cabinet mais qui

contient néanmoins des renseignements confidentiels de celui-ci, est un document institutionnel (s'il est issu d'une institution) ou un document ministériel (s'il provient du cabinet d'un ministre, par exemple une note d'information renfermant des conseils politiques prodigués à un ministre concernant un dossier du Cabinet).

Les *documents institutionnels* décrivent les activités (politiques, programmes et services) du ministère et des organismes connexes, et sont conservés dans un registre distinct.

Les *documents ministériels* comprennent les document officiels qui sont liés aux fonctions du cabinet du ministre et qui n'entrent dans aucune des trois autres catégories (documents personnels ou politiques, documents institutionnels, ou documents du Cabinet).

Par opposition aux documents officiels, les *documents personnels et politiques* (qui touchent, par exemple, la circonscription d'un ministre, des affaires politiques du parti et des questions du domaine privé), sont gardés séparément des documents ministériels. Comme ceux-ci, les documents personnels et politiques, pourvu qu'ils soient classés séparément des documents institutionnels, sont normalement soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Lorsqu'un ministre quitte ses fonctions, les documents du Cabinet doivent être renvoyés au Bureau du Conseil privé, les documents institutionnels doivent rester au ministère, et les documents ministériels doivent être expédiés à la Bibliothèque et Archives Canada. Les ministres ne peuvent emporter que leurs documents personnels et politiques. Toutefois, pour protéger certains dossiers de nature délicate dans ce type de documents, ils devraient utiliser les services d'entreposage sécuritaire offerts par la Bibliothèque et Archives Canada.

Les anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du gouvernement qu'ils ont dirigé. Lorsque survient un changement de gouvernement, le Premier ministre sortant confie normalement les documents du Cabinet qui appartiennent au gouvernement à la garde du greffier du Conseil privé. Le greffier joue un rôle central dans l'administration de la convention régissant l'accès aux documents du Cabinet et des ministres.

Sous réserve de tout accord que peut conclure un Premier ministre avec son successeur, les anciens ministres peuvent avoir accès aux documents du Cabinet, mais uniquement à ceux produits durant leur mandat et liés à ce mandat ou auxquels ils auraient normalement eu accès. Les demandes d'accès sont adressées au greffier du Conseil privé et secrétaire de Cabinet ou, si la demande concerne des documents du Conseil du Trésor, au secrétaire du Conseil du Trésor. Les

documents du Cabinet auxquels on donne accès peuvent être consultés dans les locaux du Bureau du Conseil privé ou du Secrétiat du Conseil du Trésor, selon le cas.

Les anciens ministres peuvent prendre connaissance des documents ministériels expédiés à Bibliothèque et Archives Canada dans les salles de cet organisme. Ils peuvent en outre consulter les documents institutionnels qui ont été préparés par leur ministère durant leur mandat. Pour ce faire, ils peuvent contacter le sous-ministre pour lui demander de voir les documents voulus dans les locaux du ministère.

Les anciens ministres, qui sont tenus de respecter à vie leur serment de conseiller privé, ainsi que de garder le secret des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, restent assujettis à la *Loi sur la protection de l'information*. Ils doivent également honorer leurs engagements envers les autres ministres et collègues. Lorsqu'ils parlent ou écrivent au sujet de leur expérience au gouvernement, les anciens ministres doivent consulter le Bureau de l'accès à l'information de leur ministère pour s'assurer qu'ils ne divulguent rien qui doive demeurer confidentiel. Toute question devra être adressée au greffier du Conseil privé.

Annexe E

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires

Principe fondamental

À moins d'y être autorisés par la loi, les ministres ne doivent ni intervenir ni donner l'apparence d'intervenir, au nom de quelque personne ou entité que ce soit, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux à l'égard de toute question au sujet de laquelle ces derniers sont chargés de rendre des décisions quasi judiciaires.

Rapports avec les tribunaux quasi-judiciaires relevant du portefeuille

Les ministres peuvent traiter avec les organismes de leur portefeuille dans tout un éventail de domaines administratifs, politiques et réglementaires lorsqu'autorisés par la loi. Par exemple, le ministre peut communiquer avec le président d'un tribunal à l'égard de son budget.

Les ministres et leurs sous-ministres devraient collaborer avec les organismes de leur portefeuille pour établir d'un commun accord les limites de l'échange d'information avec chacun des organismes et les voies appropriées de communication.

Le cabinet du ministre peut s'attendre à recevoir des requêtes d'assistance d'autres ministres en faveur de leurs commettants. Quand une telle intervention avec un organisme n'est pas appropriée parce que la requête est à l'égard d'une cause quasi judiciaire, le cabinet du ministre doit répondre qu'aucun ministre ne peut intervenir et suggérer que le commettant fasse affaire directement avec l'organisme en question.

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires en faveur des commettants

Il y a des limites à la capacité d'un ministre de faire des représentations en faveur de commettants lorsqu'il s'agit d'organismes quasi judiciaires. Les ministres et leur personnel ne peuvent intervenir en faveur d'une personne ou entité auprès d'une agence quasi judiciaire à l'égard d'une affaire sur laquelle ce dernier est chargé de rendre une décision en sa capacité quasi judiciaire.

Par convention, un ministre ne devrait pas discuter du portefeuille d'un collègue ou s'en mêler sans consulter ce collègue au préalable et obtenir son approbation. La pratique a évolué, et par conséquent, les ministres et leur personnel ne transigent pas directement avec les fonctionnaires mais passent par le cabinet du ministre en autorité.

Cependant, les ministres et leur personnel peuvent s'informer de l'évolution d'un cas. En outre, plusieurs ministères ont établi des directives précises par lesquelles les cabinets des ministres, ordinairement dans les bureaux de circonscription, peuvent traiter des problèmes relatifs aux prestations d'invalidité, à l'assurance-chômage, à la sécurité de la vieillesse, ou à la citoyenneté et à l'immigration.

Annexe F

Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'État

Le ministre de tutelle d'une société d'État doit traiter avec cette dernière concernant diverses questions. Si les responsabilités précises d'un ministre au titre d'une société d'État donné varient en fonction de la loi dominante, le ministre est, en tout temps, tenu responsable devant le Parlement de l'efficacité globale de cette société. Ainsi, le ministre est directement responsable d'orientations générales comme les lois cadres et la recommandation des nominations, selon le cas; examen et approbation des plans d'entreprise; évaluation de la pertinence continue du mandat de la société et de son efficacité comme instrument stratégique; fourniture d'orientations stratégiques générales à la société; et affectations budgétaires. Il est également responsable d'en faire la recommandation au Cabinet. Ces lignes directrices n'affectent pas les relations avec la société.

Toutefois, ni le ministre ni son personnel ne doivent intervenir dans les activités quotidiennes de la société. En raison des activités très variées des sociétés d'État, le rôle approprié du ministre doit être déterminé au cas par cas.

Les lignes directrices suivantes aideront les ministres à remplir leurs fonctions de représentants, tout en préservant l'autonomie de gestion de leurs sociétés d'État.

1. Aucun ministre ne devrait promouvoir personnellement les intérêts de tout particulier, société ou organisme non gouvernemental, y compris un commettant, auprès d'une société d'État.

2. Il est toujours acceptable qu'un ministre fasse part des préoccupations d'un commettant directement au ministre de tutelle de la société d'État concernée.

3. Le personnel d'un ministre qui traite de questions touchant la circonscription peut, toutefois, faire des représentations auprès d'une société d'État.

4. Puisque la fonction particulière du personnel du ministre de tutelle est de lui apporter un soutien, il ne peut, au nom d'un commettant, faire de représentations à une société d'État relevant du portefeuille de son ministre.

5. Il est recommandé que le cabinet d'un ministre de tutelle d'une société d'État mette en place une procédure, de concert avec la société d'État, permettant au cabinet du ministre d'acheminer à la société, à titre de renvoi, les représentations et les demandes de renseignements que le ministre ou son cabinet reçoit de parlementaires, d'autres ministres ou de leur cabinet, des commettants du ministre même ou du public en général. Le Bureau du commissaire à l'éthique collaborera avec les cabinets des ministres et les sociétés d'État pour mettre en place ces procédures.

6. Les présentes lignes directrices n'empêchent pas un ministre d'entretenir des rapports sociaux avec les dirigeants et les employés de sociétés d'État, ni de participer à des séances d'information tenues sur l'initiative d'une société d'État.